

ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ: НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЕ ЗАКЛЮЧЕНИЯ, КОММЕНТАРИИ И ОБЗОРЫ

УДК 341.241

В. В. Лисаускайте

ДВУСТОРОННЕЕ ДОГОВОРНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО РОССИИ ПО СНИЖЕНИЮ ОПАСНОСТИ БЕДСТВИЙ: НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКИЙ КОММЕНТАРИЙ

В статье проведен сравнительный анализ двусторонних договоров, заключаемых государствами в сфере бедствий. Автор уделяет внимание их структуре, содержанию, месту в системе международных договоров РФ и другим особенностям данного регулятора взаимодействия. Представлены позиции ряда ученых относительно указанных вопросов. Отдельное внимание уделено характеристике некоторых положений соглашений с такими странами, как Германия, Сербия, Испания, Индия. Работа насыщена примерами о конкретном взаимодействии из практики нашей страны, а также четкой позицией автора по ряду актуальных и спорных для такого сотрудничества вопросов. Автор в очередной раз подчеркивает свою позицию относительно места подобного договорного взаимодействия государств в рамках системы международного права. Библиогр. 2.

Ключевые слова: предупреждение бедствий, двустороннее сотрудничество, гуманитарное реагирование, поисково-спасательные группы, стихийные бедствия, международное сотрудничество.

V. V. Lisauskaite

BILATERAL CONTRACTUAL COOPERATION OF RUSSIA FOR THE DECREASE IN THE DANGER OF DISASTERS

In the material presented, a comparative analysis of bilateral contracts signed in the sphere of disasters is conducted. The author pays attention to their structure, contents, their place in the system of international treaties of the Russian Federation and to other features of this regulator of interaction of the states. Positions of a number of scientists concerning the matters are presented. Separate attention in article is paid to the characteristics of some provisions of agreements with such countries, as Germany, Serbia, Spain, India. Work is sated with examples about concrete interaction from the practice of our country, and also an accurate position of the author on a number of questions, actual and disputable

Лисаускайте Валентина Влаго — доцент, Иркутский государственный университет, Российская Федерация, 664033, Иркутск, ул. Улан-Баторская, 10; vlado@mail.ru

Lisauskaite Valentina Vlado — Associate Professor, Irkutsk State University, 10, ul. Ulan-Batorskaya, Irkutsk, 664033, Russian Federation; vlado@mail.ru

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2016

for such cooperation. Within the article the author, once again, emphasizes the position concerning a place of similar contractual interaction of the states within a system of international law. Refs 2.

Keywords: prevention of disasters; bilateral cooperation; humanitarian response; search and rescue groups; natural disasters; international cooperation

Бедствия и катастрофы происходят на территории любой страны вне зависимости от уровня ее экономического развития, количества населения и площади. Государства давно и достаточно эффективно взаимодействуют по вопросам предупреждения и реагирования на различные опасные природные и техногенные явления. Особое распространение в борьбе со стихией получили двусторонние договоры. Они регулируют сотрудничество в отношении комплекса объектов, которые в ряде документов определяются как «промышленные аварии, катастрофы, стихийные бедствия» либо объединены в группу «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера». Подобное международное взаимодействие активно осуществляется Российской Федерацией, которая заключила более 40 подобных соглашений и исполняет свои обязательства в соответствии с ними.

Россия в лице МЧС РФ, в большинстве случаев от имени Правительства РФ, начала заключать подобные соглашения в начале 1990-х годов одновременно с развитием регионального сотрудничества и установления механизма взаимодействия с различными международными организациями (Верховный комиссар ООН по делам беженцев, Международная организация гражданской обороны и т.д.). Двустороннее сотрудничество России в сфере бедствий изначально являлось одним из направлений международного взаимодействия по их предупреждению и ликвидации их последствий.

Если проанализировать двусторонние соглашения нашей страны в рассматриваемой сфере с позиции их классификации по федеральному закону о международных договорах РФ, можно выявить два уровня: межправительственные и межведомственные. Как правило, межправительственное соглашение выступает в качестве базисного, на основе которого уже выстраивается дальнейшее сотрудничество посредством заключения более узких по предмету правового регулирования межведомственных договоров.

В то же время, как отмечают теоретики, «юридическая природа международных договоров, заключаемых от имени федеральных органов исполнительной власти — договоров межведомственного характера — и юридическая природа межгосударственных и межправительственных договоров одинакова» [1, с.118]. Соответственно, особенность выражается только на уровне договора, органа, его заключившего, и в пределах его компетенции.

Большинство международных договоров России конца XX в. схожи по структуре и содержанию. Это объясняется тем, что они были разработаны на основе типового соглашения¹. Современные соглашения отличаются от них. Появилось много новых положений, а ранее существовавшие приобрели определенную

¹ Постановление Правительства РФ от 17.06.1997. № 516 «О проекте типового соглашения между Правительством РФ и правительствами иностранных государств о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций» // СПС «ГАРАНТ», 2015. www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

корректировку. В то же время существует ряд двусторонних соглашений РФ, отличающихся от большинства закрепляемыми правилами поведения.

Часть договоров является политическим решением сторон, основанным на дружеских отношениях, добрососедстве и взаимном интересе (договоры со странами СНГ, Болгарией, Финляндия и т.д.). Другая часть стала результатом оценки эффективной и качественной деятельности поисково-спасательных групп РФ по оказанию помощи пострадавшим от бедствия государствам (Индия, Греция и др.).

Исходя из содержания существующих соглашений можно утверждать, что в международный договор о сотрудничестве государств в области предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных катастроф входят следующие положения: сфера применения, формы сотрудничества, оказание помощи, компетентные органы, особенности таможенного и пограничного режима для спасательных групп, информационный обмен, возмещение расходов. Соглашения конца 1990-х годов состоят просто из перечня пронумерованных статей, в то время как современные договоры более подробны и детализированы, каждая статья имеет название.

В преамбуле договора указываются причины, побудившие государства заключить подобный договор. В преамбулу обычно включаются такие положения:

1) государства осознают опасность, которую несут промышленные аварии, катастрофы и стихийные бедствия;

2) государства признают, что сотрудничество в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий может содействовать благосостоянию и безопасности этих стран;

3) государства учитывают пользу, которую может иметь для сторон обмен научно-технической информацией;

4) участники соглашения принимают во внимание возможность возникновения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий, которые не могут быть ликвидированы силами и средствами одной из сторон;

5) государства осознают потребность в координированных действиях сторон с целью ликвидации последствий стихийных бедствий².

Часто двусторонние договоры имеют понятийный аппарат. Ранние соглашения имеют достаточно короткий перечень терминов в отличие от заключенных в последние годы, в которых специалисты постарались включить наиболее важные определения. Так, договор с Германией включал лишь три термина: «группы по оказанию помощи», «предметы снаряжения», «вспомогательные средства». Соглашение с Австрией 2014 г. (не вступило в силу) раскрывает содержание уже девяти определений.

При этом название терминов может различаться отдельными синонимичными словами, хотя их содержание во многом тождественно. Так, договор РФ с Испанией закрепляет понятие «предупреждение бедствий», договор России с Сер-

² Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Болгарии о сотрудничестве в области предупреждения промышленных аварий, катастроф, стихийных бедствий и ликвидации их последствий. Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Молдова о сотрудничестве в области гражданской обороны, предупреждения промышленных аварий, стихийных бедствий и ликвидации их последствий // Безопасность населения, территорий и хозяйственных объектов. Сборник международных соглашений. М., 1996. С. 20, 28.

бией — «предупреждение стихийных бедствий и техногенных аварий», а договор с Индией — «предупреждение чрезвычайной ситуации». Под данными терминами в основном понимается комплекс мероприятий, проводимых заблаговременно и направленных на максимально возможное уменьшение риска возникновения бедствий (чрезвычайной ситуации) и направленные на спасение жизни и сохранение здоровья людей, имущества, снижение размеров ущерба окружающей среде³.

Поскольку любое международное соглашение представляет собой согласование воли государств путем уступок и компромиссов, можно предположить, что в соглашениях, использующих в качестве основного термина «чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера» либо просто «чрезвычайные ситуации», относительно понятийного аппарата предпочтение было отдано мнению России. В российском законодательстве именно такие определения являются юридически закрепленными.

С точки зрения закрепления терминологии интерес представляет договор России с Республикой Сербия. В нем с учетом его названия закрепляется такое понятие, как «чрезвычайное гуманитарное реагирование». Под последним понимается «предоставление сторонами помощи путем экстренного направления отрядов по оказанию помощи, оснащения и материалов помощи, а также выполнения конкретных задач в области предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий и ликвидации их последствий, пожарной безопасности, ликвидации минной опасности и в других сферах»⁴. Таким образом, указанный термин объединяет направления сотрудничества: предупредительные мероприятия и ликвидацию последствий бедствий различного характера.

Договор России и Австрии закрепляет термин «катастрофа природного или техногенного характера». Под ней понимается «уже произошедший на территории государства одной из сторон или непосредственно надвигающийся чрезвычайный, почти или полностью вышедший из-под контроля, ограниченный по времени или в пространстве инцидент, который может стать опасным для жизни или здоровья человека, для окружающей среды, объектов собственности и может иметь в качестве последствий значительный экономический или экологический ущерб, для устранения которого собственных сил затронутой стороны недостаточно»⁵. Несмотря на достаточно большое количество критериев в этом определении, оно

³ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в области предупреждения бедствий и взаимной помощи при ликвидации их последствий 2000 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Сербия о сотрудничестве в области чрезвычайного гуманитарного реагирования, предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий и ликвидации их последствий 2009 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2010 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

⁴ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Сербия о сотрудничестве в области чрезвычайного гуманитарного реагирования, предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий и ликвидации их последствий 2009 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

⁵ Соглашение между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о взаимопомощи в случае катастроф природного или техногенного характера и сотрудничестве при их предотвращении 2014 г. (не вступило в силу) // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

все равно является оценочным без характеристики конкретных условий. Соответственно, государство определяет наличие такой ситуации на своей территории субъективно, с учетом норм национального законодательства.

Следует отметить, что закрепление более подробного понятийного аппарата в рамках двустороннего соглашения упрощает его применение на практике. Свидетельством этого факта являются сами соглашения, заключенные уже в начале XXI в., в которых, как уже было отмечено, присутствует иная структура и более подробное содержание.

Двусторонние соглашения в большинстве своем носят широкий характер применения. Они устанавливают различные формы сотрудничества по направлениям предупреждения, реагирования и ликвидации последствий. Более подробно они закреплены именно в соглашениях последних лет. При рассмотрении каждой из форм международного сотрудничества в различных контекстах и их осуществлении на практике (на примере России) можно утверждать, что взаимодействие государств в сфере защиты от бедствий осуществляется в нескольких направлениях:

- 1) научно-техническое сотрудничество;
- 2) обмен опытом посредством осуществления обучения и проведения международных учений;
- 3) оказание различной помощи, включая ликвидацию последствий бедствий.

Перечень форм сотрудничества в договорах остается открытым, и государства могут применять иные формы взаимодействия во исполнение цели и задач своего двустороннего акта.

Как отмечает профессор И. И. Лукашук, создание компетентного органа — это характерная черта именно межведомственного договора. Таковым выступает государственный орган, министерство, ведомство, назначаемые каждой стороной для руководства и координации работ, связанных с осуществлением договора [2, с. 377].

Многие договоры предусматривают создание совместной комиссии, которая проводит свои заседания с определенной периодичностью (ежегодно) либо по необходимости поочередно на территории одной из сторон. Работа комиссии заключается в планировании и координации совместной деятельности, рассмотрении хода осуществления договора и предоставлении ежегодных докладов сторонам о своей деятельности. Каждой из сторон назначается компетентный орган. Для Российской Федерации таковым является Министерство РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий. Уже обозначенное соглашение с Сербией закрепляет также создание гуманитарного центра, который находится на территории Сербии и создан для выполнения задач в целях чрезвычайного гуманитарного реагирования.

Устав центра был принят в рамках отдельного соглашения в 2012 г. Центр является межправительственной гуманитарной некоммерческой организацией, созданной с целью содействия выполнению задач чрезвычайного гуманитарного реагирования на территории Республики Сербии и других стран региона. Центр осуществляет выполнение следующих задач:

- участие в проведении мероприятий по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, включая тушение пожаров;
- оказание чрезвычайной гуманитарной помощи населению, пострадавшему от чрезвычайных ситуаций;

— реализация совместных проектов и программ на территории Республики Сербия и других стран региона, включая проекты и программы по гуманитарному разминированию;

— обучение и повышение квалификации специалистов в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций;

— проведение испытаний и демонстрация современных пожарно-спасательных средств и технологий;

— выполнение других задач, не противоречащих целям создания центра⁶.

Таким образом, данная структура предназначена для осуществления достаточного широкого спектра функций на территории не только Сербии, но и сопредельных государств. Это во многом может облегчить непосредственную деятельность служб при оказании помощи.

Активное применение рассматриваемого соглашения подтверждается проводимыми совместными спасательными и гуманитарными операциями России и Сербии в 2012 г. (тушение пожаров, доставка гуманитарных грузов), 2014 г. (оказание помощи при наводнении). Необходимо отметить значение созданного центра для государств Европы. Так, в 2014 г. в рамках встречи России и Швейцарии последней было отмечено желание развивать его работу уже на трехстороннем уровне, а также предложение использовать центр как базу противопожарной авиации в соответствующий период времени⁷ [3].

Договор с Сербией является наглядным примером активного плодотворного сотрудничества государств, которое основывается на нескольких заключенных межгосударственных актах. Подобная ситуация присутствует и во взаимоотношениях с Германией. На основании уже представленного выше соглашения 1992 г. в 2010 г. было заключено Соглашение между МЧС РФ и Федеральным ведомством по защите населения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций Германии (далее — ББК).

Данный договор закрепил взаимодействие ведомств относительно предоставления и использования воздушных судов для оказания неотложной помощи при стихийных бедствиях или крупных авариях, для спасания людей, находящихся в опасных для здоровья или жизни ситуациях за рубежом. Согласно договору, МЧС РФ предоставляет свои воздушные суда для целей договора, а ББК их использует.

Одним из направлений сотрудничества является ликвидация последствий бедствий посредством оказания помощи. Соглашение между Австрией и Германией в статье «виды помощи» определяет конкретные ситуации, в которых помощь может быть представлена: пожары, атомные и химические риски и т. д.⁸

Договоры государств достаточно детально регламентируют блок правил относительно оказания помощи. Еще в договоре 1992 г. с Германией присутствует

⁶ Устав российско-сербского гуманитарного центра утвержден Соглашением между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Сербия об утверждении Устава российско-сербского гуманитарного центра от 25 апреля 2012 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

⁷ URL: <http://www.mchsmmedia.ru/focus/item/5051902/> (дата обращения: 25.10.2014).

⁸ Agreement between the Republic of Austria the Federal Republic of Germany concerning mutual assistance in the event of disasters or serious accidents 1988 y. // Treaty Series: Treaties and international agreements registered or files and recorded with the Secretariat of the UN. Vol. 1696. United Nations. New York, 1999. P. 67.

конкретизация сфер профессиональной деятельности специалистов, оказывающих помощь: «помощь оказывается... в случае необходимости отдельными специалистами, имеющими специальную подготовку по тушению пожаров, оказанию технической помощи, борьбе с радиоактивным и химическим заражением, оказанию медико-санитарной помощи, проведению спасательных и других неотложных работ»⁹.

Более поздние соглашения устанавливают все новые и новые положения в данной сфере. Так, соглашение России и Индии детализирует полномочия компетентного органа запрашивающего помощь государства. Он «информирует руководителя группы по оказанию помощи об обстановке в зоне чрезвычайной ситуации и конкретных участках работ... обеспечивает безопасность группы, предоставляет переводчиков, средства связи и бесплатное медицинское обслуживание... координирует на месте ее действия»¹⁰. Обычно данные положения достаточно кратки: закрепляется общепризнанное правило о координирующей и руководящей роли на месте бедствия координирующего органа принимающей страны.

В представленном случае, возможно, были учтены проблемы, с которыми столкнулись группы по оказанию помощи после землетрясения в 2001 г. (Индия, штат Гуджарат). Как отмечают специалисты, непосредственно участвующие в работе поисково-спасательных отрядов, языковые, культурные, религиозные проблемы, проблемы связи — наиболее распространенные сложности, с которыми сталкиваются группы реагирования при оказании помощи на местности. Именно пострадавшее государство обязано их решать качественно и своевременно¹¹ [4].

Еще одна практическая сложность при оказании помощи — это транзит через территории третьих стран воздушных судов для оказания помощи. В двусторонних договорах последних лет стали появляться соответствующие правила для решения этого вопроса. Соглашение с Сербией определяет обязательство договаривающихся государств обеспечивать необходимую поддержку во время пропуска через территорию своего государства отрядов по оказанию помощи, по их оснащению для проведения совместных мероприятий по оказанию помощи в ликвидации последствий стихийных бедствий и техногенных аварий государствам, не являющимся участниками соглашения¹². Конечно, подобное условное правило не решает полностью проблемы. Однако его включение в новые двусторонние договоры постепенно может сформировать многостороннее обязательство по обеспечению транзита в целях оказания помощи на договорной основе.

Установление в международных договорах в области предупреждения и ликвидации последствий стихийных бедствий специфики таможенного и погранично-

⁹ Соглашение между Правительством РФ и Правительством ФРГ о взаимной помощи при стихийных бедствиях или крупных авариях 1992 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

¹⁰ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Республики Индия о сотрудничестве в области предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций 2010 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

¹¹ URL: <http://www.mchsmedia.ru/focus/item/5051902/> (дата обращения: 25.10.2014).

¹² Статья 9 Соглашения между Правительством РФ и Правительством Республики Сербия о сотрудничестве в области чрезвычайного гуманитарного реагирования, предупреждения стихийных бедствий и техногенных аварий и ликвидации их последствий 2009 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

го режимов направлено на снижение бюрократических процедур и временного периода, на них затрачиваемого, чтобы запрашиваемая помощь поступала вовремя. Один из последних заключенных договоров между Россией и Австрией достаточно подробно регламентирует вопросы не только пересечения госграницы, но и режима пребывания групп по оказанию помощи на территории запрашивающего государства. Отметим некоторые из них:

— члены группы по оказанию помощи и эксперты при осуществлении деятельности в рамках оказания помощи на территории государства, запрашивающего помощь, освобождаются от необходимости получения разрешения на работу;

— члены группы по оказанию помощи и эксперты вправе носить на территории запрашивающего помощь государства форму, если она является составной частью их обычной экипировки, а также использовать собственные предупредительные знаки на своих транспортных средствах¹³.

Можно предположить, что подобные правила включены в договор с учетом особенностей именно австрийского законодательства, поскольку в иных соглашениях РФ они не встречаются.

В этом же договоре закреплено правило, согласно которому запрос об оказании помощи составляется на английском языке. В то же время в других статьях договора указывается, что иные документы могут быть составлены на английском языке либо на официальном языке государства, запрашивающего помощь (список ввозимого снаряжения, документ, подтверждающий статус руководителя группы по оказанию помощи, и т. п.).

Особый интерес представляет вопрос правового закрепления возмещения расходов, связанных с оказанием помощи при ликвидации последствий стихийных бедствий. Следует отметить, что Организация Объединенных Наций в резолюциях Генеральной Ассамблеи не только призывает мировое сообщество оказывать помощь пострадавшим государствам, но и сама осуществляет данную деятельность через свои учреждения. Вопрос о возмещении расходов касается оказания различной помощи как направления сотрудничества. Остальные формы взаимодействия осуществляются в штатном режиме за счет средств каждой стороны самостоятельно.

Положение о возмещении расходов при оказании помощи естественно есть в каждом соглашении. Его содержание часто носит диспозитивный характер. Какие конкретно расходы могут быть возмещены, ни одно соглашение не определяет. Некоторые закрепляют обязательное возмещение сопутствующих трат, включающих в себя средства и материалы по содержанию гуманитарных групп оказания помощи во время их нахождения на территории пострадавшего государства. Многие договоры определяют общий порядок возмещения. Последнее осуществляется по окончании предоставления помощи на основании согласованного сторонами финансового документа на определенный в договоре день с момента его предоставления.

¹³ Статья 6 Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Австрийской Республики о взаимопомощи в случае катастроф природного или техногенного характера и сотрудничестве при их предотвращении 2014 г. (не вступило в силу) // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

Относительно данного вопроса в двусторонних договорах России встречаются две формы закрепления:

1) если стороны не договорились об ином, запрашивающая сторона возмещает предоставляющей стороне расходы по оказанию помощи на основании двустороннего акта расходов;

2) помощь запрашивающей стороне оказывается безвозмездно, если стороны не договорились об ином.

Таким образом, несмотря на официальную позицию России о безвозмездном оказании помощи, при заключении соглашений используется двойной механизм, по-разному закрепленный в тексте самого договора. Часть договоров на первом месте указывает на безвозмездность, т. е. в этом случае это общий принцип оказания помощи, а возмещение расходов возможно в определенных исключительных случаях. Другая часть соглашений предусматривает прямо противоположное правило. В основе возмездность, но возможна и бесплатная помощь по договоренности сторон.

Комиссия международного права ООН определяет, что в двусторонних соглашениях «расходы на операции по оказанию помощи в случае бедствий будут оплачиваться определенным субъектом, и допускается перекладывание этих расходов на другого субъекта при наступлении определенных событий, оговоренных в договоре»¹⁴ [5]. В таких документах отсутствует единообразный подход по данному вопросу.

Наличие двойного механизма возмещения логично и закономерно, поскольку в зависимости от конкретной ситуации, сложившейся в пострадавшем государстве, помощь может оказываться в различных объемах. Государства договариваются о безвозмездности или возмещении и его объемах в каждой конкретной ситуации с учетом возможностей и потребностей, чтобы не нанести пострадавшей стране еще больший ущерб.

Вопрос регулирования правил о возмещении расходов за оказание помощи давно и активно обсуждается в международной практике, существуют различные мнения и позиции. Рассмотрим конкретную практику регулирования двусторонними соглашениями этой проблемы.

Обобщив большое количество таких документов (свыше 20 двусторонних соглашений, в том числе без участия РФ), можно выявить несколько аспектов рассматриваемого вопроса.

1. Априори помощь, исходя из содержания этого слова, должна оказываться безвозмездно. Однако современные экономические условия и большая затратность подобных мероприятий все в меньшей степени позволяют оказывать ее в форме возмещения затрат. К тому же пострадавшее государство не должно злоупотреблять возможностями международных организаций и отдельных стран в данной сфере. Оно должно решать проблему в первую очередь самостоятельно. Установление компенсационного критерия в определенной степени формирует ответственность страны перед своим населением и мировым сообществом в целом. Закрепление в договорах диспозитивного порядка позволяет относиться к чрезвычай-

¹⁴ Защита людей в случае бедствий: Меморандум Секретариата Комиссии международного права ООН 2008 г. URL: www.un.org. С. 156. (дата обращения: 08.09.2013).

ной ситуации не жестко, исходя из взятого обязательства возмещения расходов, а с учетом возможных дополнительных обстоятельств, негативно влияющих на ситуацию. Специалисты давно установили, что часто бедствия приводят к огромному ущербу, иногда превышающему валовой национальный продукт пострадавшего государства.

2. Ряд соглашений закрепляет правило об обязательном возмещении так называемых сопутствующих трат при оказании помощи. К таким относятся транспортные расходы по перевозке групп реагирования, расходы на их содержание и обеспечение в период работы в пострадавшем государстве и ряд других расходов¹⁵. Подобная позиция обосновывается тем, что эти расходы не имеют непосредственного отношения к запрашиваемой помощи и они не столь объемны в финансовом плане.

3. Установление диспозитивного порядка исполнения международного обязательства может также обосновываться тем, что предоставляемая помощь не всегда вызвана отсутствием финансовых возможностей у пострадавшего государства, позволяющих ему справиться с чрезвычайной ситуацией самостоятельно. Предоставляемая помощь может включать в себя деятельность поисково-спасательных групп по ликвидации последствий бедствия, различные материалы и средства специального назначения, которые могут отсутствовать или иметься в недостаточном объеме у запрашивающей стороны. Пострадавшее государство четко определяет виды помощи и ее объем и в состоянии оплатить такую помощь. Поэтому государства — участники соглашения закрепляют и применяют на практике механизм возмещения расходов по оказанию помощи¹⁶.

Следует подчеркнуть все более назревающую необходимость конкретизации и регламентации в качестве международных обязательных правил порядка возмещения расходов в связи с оказанием помощи пострадавшему от стихийного бедствия государству, поскольку, несмотря на провозглашение и продвижение принципов гуманности и уважения права человека на жизнь, в этой сфере с развитием международных отношений в области защиты от различных стихийных бедствий развивается коммерциализация этого процесса. Международному сообществу следует четко определить и разграничить виды помощи при стихийных бедствиях, механизм их осуществления и правила возмездности или безвозмездности этих мероприятий.

В существующих международных договорах и соглашениях о взаимодействии получило свое закрепление и международное обязательство относительно возмещения ущерба, возникшего вследствие оказания помощи пострадавшему государству. Здесь также нет постоянства. Договоры предусматривают несколько вариан-

¹⁵ Соглашение между Правительством РФ и Правительством Королевства Испания о сотрудничестве в области предупреждения бедствий и взаимной помощи при ликвидации их последствий 2000 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством ФРГ о взаимной помощи при стихийных бедствиях и крупных авариях 1992 г. и др. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

¹⁶ Соглашение между Правительством РФ и Правительством ФРГ о взаимной помощи при стихийных бедствиях и крупных авариях 1992 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Австрийской Республики о взаимопомощи в случае катастроф природного и техногенного характера и сотрудничестве при их предотвращении 2014 г. и др. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

тов решения данного вопроса. Можно предположить, что это связано с особенностями национального законодательства. Так, договор с Испанией закрепляет бремя расходов на запрашивающей стороне. Договор с Германией устанавливает отказ сторон от всех требований друг к другу о компенсации убытков. При этом государства обязаны сотрудничать и оказывать содействие друг другу в случае причинения ущерба. Несмотря на абсолютно разные подходы, при решении вопроса о возмещении убытков стороны опять используют диспозитивный механизм: «если стороны не договорились об ином».

Отдельно от обобщенного анализа двусторонних соглашений государств в сфере бедствий хотим представить результаты исследования договора между Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству о взаимодействии в области чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы и содействия международному развитию 2009 г. Этот документ является межведомственным международным договором, согласно Федеральному закону РФ о международных договорах РФ, поскольку заключен между конкретными министерствами двух стран. Обычно в рассматриваемой сфере соглашения заключаются на межправительственном уровне. Рассматриваемый документ стал результатом уже давно осуществляемого взаимодействия на основании межправительственного договора 1990 г.

В его преамбуле среди прочего указывается, что государства «признают необходимость усиления взаимодействия между своими странами и на многосторонней основе содействия проектам и инициативам под эгидой специализированных агентств системы ООН, МОГО и Международного движения ККиКП»¹⁷.

Недостатком, на наш взгляд, является отсутствие в договоре понятийного аппарата. Например, что следует понимать под чрезвычайным гуманитарным реагированием?

В договоре четко определена цель: повышение эффективности чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы. Остальные положения ст. 1 Соглашения можно рассматривать как задачи по реализации указанной цели:

1) усилить взаимодействие с ООН и другими гуманитарными агентствами и организациями в случае чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы и содействие международному развитию;

2) усилить взаимодействие с соответствующими правительственными структурами трех стран в случае чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы и содействие международному развитию;

3) осуществлять взаимный обмен опытом в области чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы, посткризисного восстановления и содействия международному развитию;

4) осуществление обмена опытом по поиску и спасению людей в горах и населенных пунктах.

¹⁷ Соглашение между Министерством РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и Швейцарским агентством по развитию и сотрудничеству о взаимодействии в области чрезвычайного гуманитарного реагирования на катастрофы и кризисы и содействия международному развитию 2009 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

Договор предусматривает создание двусторонней группы по регулированию обмена информацией о ходе деятельности в рамках соглашения. При осуществлении информационного направления сотрудничества также проводятся регулярный обмен мнениями, консультации для обсуждения и оценки совместной деятельности. Статья 3 соглашения закрепляет конкретные формы сотрудничества сторон. Из их содержания можно сделать вывод о том, что договор не закрепляет распространенное направление взаимодействия — оказание помощи в случае бедствий. Он более узок по содержанию, поэтому его можно определить как договор образовательно-научно-технического сотрудничества в сфере снижения опасности бедствий. Соглашение закрепляет различные способы обмена информацией, проведение совместных конференций, обмен технологиями и методиками обучения, проведение учений, семинаров и т. д.

Еще одна особенность отражена в заключительных положениях договора. Его действия распространяются на деятельность сторон, начатую на территориях государств-участников до вступления в силу данного соглашения. Таким образом, закрепляется обратная сила его положений.

Несмотря на применение общего для всего международного права механизма согласования воли государств, двусторонние соглашения, как и ряд региональных, заключенные одним государством, часто имеют общие структурные положения, а их содержание совпадает с отдельными нормами национального законодательства в сфере управления чрезвычайными ситуациями. Это прослеживается в договорной практике России. Конечно, таковыми являются не все двусторонние соглашения нашей страны. Есть и абсолютно отличительные (например, договор со Швейцарией).

В исторической прогрессии двусторонних договоров одной страны можно проследить и их качественное изменение. Предположительно оно является результатом практического опыта международного сотрудничества по снижению опасности бедствий. Появление новых статей в таких документах, даже лишь в отдельных их экземплярах, свидетельствует о стремлении государств согласовывать свои потребности и о необходимости урегулирования отдельных проблем.

Таким образом, проведенный анализ международных двусторонних соглашений, регулирующих сотрудничество в области защиты от различных бедствий, подтверждает наличие и активное развитие такого сотрудничества. В то же время существующие недостатки международных договоров требуют устранения. Одним из средств совершенствования международно-правовой базы сотрудничества в области защиты от различных стихийных бедствий является создание рамочного договора или универсальной конвенции, более детально регулирующих специфику механизма взаимодействия государств в сфере бедствий.

Одним из вопросов, который возникает при анализе двустороннего договорного сотрудничества Российской Федерации в сфере бедствий, является определение выгоды и интереса для нашей страны относительно осуществления такого взаимодействия. Подобный вопрос возникает по двум причинам: во-первых, учитывая уровень развития России, достаточно сложно представить ситуацию, когда ей понадобится гуманитарная или поисково-спасательная помощь из-за рубежа; во-вторых, у любого гражданина РФ естественно возникает вопрос относительно роли своего государства в подобном международном процессе и отсутствие ущемления внутринациональных интересов.

В данном контексте необходимо отметить несколько обстоятельств.

1. Развитие двустороннего сотрудничества позволяет нашей стране расширить территорию использования российских услуг и технологий в сфере бедствий. Сфера бедствий — это определенный рынок услуг, в пределах которого существует своя здоровая конкуренция между развитыми странами. И с каждым годом РФ все прочнее занимает одну из ведущих позиций в этой области.

2. Как уже было отмечено, предоставление помощи не всегда носит безвозмездный характер. Мировая практика показывает, что гуманитарная помощь может оказываться за счет средств международной организации, в счет членского взноса государства в рамках международной организации либо на возмездной основе. Данный вопрос зависит от договоренностей между сторонами, вида и объема помощи. С учетом этих обстоятельств подобная деятельность может иметь определенную материальную выгоду. Хотя Россия в большинстве случаев оказывает гуманитарную помощь безвозмездно, это политическая позиция нашего государства, что следует из отдельных двусторонних соглашений, в которых закрепляется диспозитивное правило о возмездности (стороны договариваются по данному вопросу)¹⁸.

3. Двустороннее сотрудничество предусматривает такую форму взаимодействия, как обмен информацией, научно-техническими технологиями. Подобная деятельность может выражаться как в виде однородного обмена, так и в виде приобретения одной из сторон необходимых предметов. Таким образом, Россия также может иметь выгоду посредством взаимного обмена технологическими наработками, поскольку во многих странах существуют свои технические достижения, разрабатываемые и успешно применяемые с учетом особенностей своей территории. Другой аспект — это продажа различных научно-технических средств либо оказание возмездных услуг по их применению. Например, Россия неоднократно проводила техническую экспертизу сейсмоустойчивости зданий и сооружений в странах, пострадавших от землетрясений (Италия, Турция и др.).

«Во исполнение поручений руководства Российской Федерации и в соответствии с запросом Департамента Гражданской защиты Совета Министров Италии (ДГЗ Италии) оперативная группа МЧС России провела в период 13–27 апреля 2009 г. в г. Аквила, наиболее пострадавшем в результате разрушительного землетрясения, инструментальную оценку состояния зданий и сооружений, поврежденных в результате удара стихии. За период работы в зоне бедствия было обследовано 21 здание общей площадью 87 850 кв. метров. При этом с первого дня после разрушительного землетрясения между МЧС России и ДГЗ Италии осуществлялся обмен оперативными данными практически в реальном масштабе времени. Эта “горячая линия” также использовалась для обмена оперативной информацией во время чрезвычайных ситуаций, произошедших в этом году в России и других регионах мира»¹⁹ [6].

¹⁸ См., напр.: Соглашение между Правительством РФ и Правительством ФРГ о взаимной помощи при стихийных бедствиях и крупных авариях 1992 г.; Соглашение между Правительством РФ и Правительством Австрийской Республики о взаимопомощи в случае катастроф природного и техногенного характера и сотрудничестве при их предотвращении 2014 г. // СПС «ГАРАНТ», 2015. URL: www.garant.ru (дата обращения: 15.05.2015).

¹⁹ URL: <http://www.mchs.gov.ru/document/218204> (дата обращения: 25.10.2014).

4. Несмотря на достаточно высокий уровень профессиональной подготовки российских спасателей и учитывая наличие на территории нашей страны различных географических рельефов, а соответственно, и видов бедствий, все равно существует потребность периодического обмена опытом, проведения учений между специалистами разных стран. И этот факт также следует рассматривать в качестве выгодного аспекта двустороннего договорного сотрудничества.

5. Еще одной формой определенного интереса для России можно рассматривать то обстоятельство, что наличие большого количества двусторонних соглашений в мировой практике позволит в дальнейшем учесть часто используемые в них положения и включить их в более значимый по объему и характеру договор на многостороннем уровне. Таким образом Россия вносит свой вклад в становление и развитие Международного права чрезвычайных ситуаций (бедствий).

6. Приведем высказывание директора Департамента международной деятельности МЧС России Ю. В. Бражникова: «Деньги не решают все <...> Мы оказываем помощь там, где надо решить крупные политические вопросы, где надо поддержать Россию на внешнеполитическом уровне»²⁰ [7]. Свидетельством этого является рассмотренный российско-сербский центр гуманитарного реагирования, который расположен фактически в центре Европы, его деятельность может распространяться на территорию всего Балканского полуострова и другие сопредельные государства.

7. И все-таки, несмотря на наличие огромных возможностей России в сфере реагирования на чрезвычайные ситуации природного и техногенного характера, существуют, пусть и единичные, ситуации, когда за помощью обращалась сама РФ. Так, в 2010 г. на основании действующего соглашения между Россией и Италией последняя оказала помощь по тушению лесных пожаров на территории нашей страны, поскольку по различным причинам последняя не справлялась с данным природным явлением.

Интерес такого государства, как Россия, к развитию своего участия в сфере гуманитарной деятельности различного характера вполне закономерен. В то же время эта деятельность не должна идти в ущерб внутригосударственному управлению и реагированию в случае бедствий. Любым государством должен быть найден компромисс интересов, для того чтобы его население положительно относилось к стремлению своей страны иметь статус активного оперативного гуманитарного субъекта международного права, поскольку осознает ее способности и возможности их реализации на внутригосударственном уровне.

Таким образом, проведенный анализ позволяет констатировать, что двустороннее договорное сотрудничество представляет собой часть огромного механизма взаимодействия в сфере бедствий как относительно количества участников, так и по объему оказываемой помощи. Действующие соглашения, как правило, носят межправительственный или межведомственный характер, имеют схожую структуру и содержание. В то же время в отдельных случаях присутствуют и особенности в правовом регулировании отдельных аспектов. Рассмотрение догово-

²⁰ Актуальное интервью руководителя Российского национального корпуса чрезвычайного реагирования, директора Департамента международной деятельности России Юрия Владимировича Бражникова корреспонденту программы «Планета МЧС» К. Осиповой. URL: <http://www.mchs.gov.ru> (дата обращения: 10.10.2014).

ров, принятых в разное время, свидетельствует об их развитии с точки зрения юридической техники и стремлении государств улучшить качество правового регулирования.

Необходимо отметить, что наука международного права затрагивает вопрос подобных соглашений только относительно соблюдения Венской конвенции о праве международных договоров 1969 г. и федерального закона Российской Федерации о международных договорах. То есть больший интерес представляет практика реализации положений этих соглашений, чем их научная характеристика.

Анализ двусторонних соглашений свидетельствует (хотя и на примере в большинстве своем только одного государства — России) о заинтересованности стран в развитии такого сотрудничества. Это подтверждается выражающимся желанием некоторых из них участвовать в уже действующих проектах двустороннего характера (российско-сербский гуманитарный центр). На наш взгляд, активное развитие столь узкого по количеству участников договорного взаимодействия позволяет формировать определенную систему межгосударственных механизмов помощи при гуманитарных катастрофах. В то же время еще остаются вопросы, которые стороны не могут в полной мере разрешить в договорном порядке.

Литература

1. Тиунов О. И., Каширкина А. А., Морозов А. Н. Статус международных межведомственных договоров Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 115–127.
2. Лукашук И. И. Современное право международных договоров: В 2 т. М.: Волтерс Клувер, 2004. Т. 1. Заключение международных договоров. 672 с.

Для цитирования: Лисаускайте В. В. Двустороннее договорное сотрудничество России по снижению опасности бедствий: научно-практический комментарий // Вестник СПбГУ. Серия 14. Право. 2016. Вып. 3. С. 88–102. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.308

References

1. Tiunov O. I., Kashirina A. A., Morozov A. N. Status mezhdunarodnykh mezhvedomstvennykh dogovorov Rossiiskoi Federatsii [Status of the international interdepartmental treaties of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava* [Journal of Russian law], 2007, no. 1, pp. 115–127. (In Russian)
2. Lukashuk I. I. *Sovremennoe pravo mezhdunarodnykh dogovorov: V 2 t.* [Modern right of international treaties: In 2 vols. Vol. 1. Conclusion of international treaties]. Moscow, Volters Kluver Publ., 2004. 672 p. (In Russian)

For citation: Lissauskaite V. V. Bilateral Contractual Cooperation of Russia for the Decrease in the Danger of Disasters. *Vestnik SPbSU. Ser. 14. Pravo*, 2016, no. 3, pp. 88–102. DOI: 10.21638/11701/spbu14.2016.308

Статья поступила в редакцию 10 марта 2016 г.